VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Infrastruktury**
(nr 213)
z dnia 9 stycznia 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 213)

9 stycznia 2014 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Stanisława Żmijana (PO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie projektu planu pracy Komisji na okres od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2014 r.,

– zaopiniowanie dla Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699).

W posiedzeniu udział wzięli: **Olgierd Dziekoński** sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP wraz ze współpracownikami, **Beata Leszczyńska** zastępca dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wraz ze współpracownikami, **Jarosław Komża** ekspert Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Elżbieta Kessel**, **Jakub Krowiranda**, **Jolanta Misiak**, **Marcin Mykietyński**, **Teodozja Nojszewska-Łasicka** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Piotr Świat** – legislator z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Otwieram posiedzenie sejmowej Komisji Infrastruktury.

Witam panie i panów posłów.

Na naszym posiedzeniu gościmy ministra z Kancelarii Prezydenta RP, pana Olgierda Dziekońskiego wraz z zespołem współpracowników.

Witamy serdecznie.

Witam także przedstawicieli nowego resortu infrastruktury i rozwoju.

Porządek dzisiejszego posiedzenia przewiduje dwa punkty. Jest to przyjęcie planu pracy na pierwsze półrocze 2014 r. W drugim punkcie mamy zaopiniowanie dla Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej prezydenckiego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699).

Czy są uwagi do tak zaproponowanego porządku?

Nie słyszę.

Dziękuję.

Stwierdzam, że Komisja przyjęła porządek i przystępujemy do jego realizacji.

Wysoka Komisjo, w oparciu o propozycje pań i panów posłów, w prezydium przygotowaliśmy projekt planu pracy. Mam nadzieję, że wszyscy państwo dostaliście ten projekt. Bardzo proszę w tej chwili o ewentualne uwagi. Po wyczerpaniu propozycji przyjmiemy ten plan.

Bardzo proszę, pani poseł Anna Paluch.

Poseł Anna Paluch (PiS):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Chciałam zwrócić uwagę, że w planie na półrocze, które minęło, na październik było planowane posiedzenie dotyczące dróg publicznych w Małopolsce. Ono nie zostało zre-

alizowane. Proszę o przeniesienie tego na to półrocze, na czas wiosenny, kiedy pogoda będzie umożliwiała zrealizowanie tego. Wczesna zima, w październiku trochę skomplikowała wykonanie tego.
Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):
Dziękuję bardzo.
Proszę bardzo, pan poseł Andrzej Adamczyk.

Poseł Andrzej Adamczyk (PiS):
Dziękuję.
Panie przewodniczący, pragnę przypomnieć, że wczoraj na posiedzeniu wraz z panem posłem Tchórzewskim wręcz ostrzegaliśmy pana przewodniczącego, że brak zapisów, o które postuluje pani poseł Paluch, może zakończyć się kłopotem.
Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):
Panie przewodniczący, nie wiem, jak rozumieć pana wystąpienie…
Pani poseł, potwierdzam, tak było. Pan przewodniczący Adamczyk bardzo zdecydowanie podnosił problem.

Poseł Anna Paluch (PiS):
Panie przewodniczący, mam rozumieć, że pan przewodniczący straszył moją skromną osobą?

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):
Nie, ja tylko potwierdzam, że bardzo ambitnie zabiegał, żeby umieścić ten punkt w planie pracy.

Poseł Anna Paluch (PiS):
Potwierdzam w imieniu wszystkich samorządów z południowej Małopolski, że jest to problem palący się i domagający się wyjazdowego posiedzenia. Podtrzymujemy nasze zainteresowanie realizacją tego punktu programu.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):
Rozumiem.
Dodam tylko, że nie miałem poczucia, że pan przewodniczący zabiega o to pod presją. Nie mieliśmy tego odczucia.
Bardzo proszę, pan poseł Lamczyk.

Poseł Stanisław Lamczyk (PO):
Dziękuję, panie przewodniczący.
Chciałem rozszerzyć ten plan, o ile jest jeszcze to możliwe, o kilka informacji – mianowicie związane z rzeką Wisłą (zaliczenie ich do sieci TEN-T) oraz prac na rzece Wiśle, jak również strategii rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce. To byłby trzeci punkt. Czwarty to informacja Ministra Infrastruktury i Rozwoju na temat rozwoju portów morskich Gdańsk, Gdynia oraz skomunikowania ich siecią dróg lądowych.
Miałbym cztery punkty: dwa dotyczące rzeki Wisły, jeden odnośnie lotnictwa i czwarty punkt odnośnie portów morskich.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):
Skończył pan?

Poseł Stanisław Lamczyk (PO):
Tak.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):
Mam prośbę. Wystąpiliśmy do państwa naprawdę z dużym wyprzedzeniem o propozycje z państwa strony. Wobec tego, że nie wpłynęły ze strony pana posła (bo ja rozumiem – pani poseł Paluch przywołała fakt, że w planie było planowane, wyjazdowe posiedzenia do Małopolski, tu jest sprawa jasna) – proponuję, aby pan poseł, jeżeli już – z szeregu

czterech pro pozycji – spróbował wybrać to, co jest możliwe. Proponuję, aby na drugie półrocze przygotować pozostałe punkty.

Poseł Stanisław Lamczyk (PO):

Panie przewodniczący, są to bardzo istotne tematy: Wisła, sieć TEN-T, jak również informacje związane z portami morskimi, bo one rozwijają się. Chcielibyśmy przeanalizować to i zobaczyć jak to wygląda, bo jak wiadomo transport ten rozwija się.

Prosiłbym o umieszczenie tych trzech tematów, co jest bardzo istotne, dlatego każdy temat jest oddzielny. Wisła jest bardzo istotna, jak również porty Trójmiasta.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję.

Proponuję, aby pan poseł złożył te propozycje na piśmie do sekretariatu Komisji i spróbujemy włączyć to do planu pracy.

Poseł Stanisław Lamczyk (PO):

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bardzo proszę, pan poseł Jacek Tomczak.

Poseł Jacek Tomczak (PO):

Panie przewodniczący, zgłosiłem jedną, dwie propozycje, które nie znalazły się w planie. Jest to podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania ustawy – Prawo pocztowe. Minął okrągły rok od momentu jej uchwalenia. To jest troszeczkę inne postawienie problemu. To jest co innego – sytuacja Poczty Polskiej, jako operatora wyznaczonego do świadczenia usług pocztowych dla zliberalizowania rynku usług pocztowych…

Dobrze, to jest w jednym punkcie. Nie zauważyłem.

Dziękuję bardzo.

Jedną rzeczą, którą niewątpliwie nasza Komisja się zajęła, to stan realizacji inwestycji infrastruktury kolejowej. To jest rzecz, która wymaga stałego monitoringu. Nie mamy tego w pierwszym półroczu pracy. Jest to temat bardzo ważki: jak dzisiaj wygląda sytuacja na kolei, zwłaszcza w zakresie realizacji inwestycji i pewnych zagrożeń. Warto, aby Komisja to monitorowała.

Jeśli pan przewodniczący widziałby taką możliwość, żeby ta propozycja znalazła się w planie pracy, to byłoby doskonale.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję.

Proszę także o złożenie tego wniosku na piśmie.

Czy ktoś z państwa ma jeszcze propozycje?

W związku z tym, proponuję, abyśmy zaproponowane propozycje w planie, które państwo otrzymaliście na piśmie poszerzone zostały o propozycje zgłoszone przez panią Annę Paluch, pana posła Stanisława Lamczyka i pana posła Jacka Tomczaka. Przyjęlibyśmy taki plan na pierwsze półrocze.

Czy jest sprzeciw do mojej propozycji?

Nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja Infrastruktury przyjęła plan pracy na pierwsze półrocze 2014 r.

Przystępujemy do drugiego punktu naszego porządku.

Panie ministrze, proszę o wprowadzenie do dyskusji zanim Komisja wyda opinię. Proszę pana ministra Olgierda Dziekońskiego.

Sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Olgierd Dziekoński:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nie ulega wątpliwości, że reforma samorządu terytorialnego, decentralizacji państwa w 1990 r., była znaczącą reformą, która w istotny sposób zmieniła funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce i uruchomiła nowe motory rozwoju, wzrostu. Każdy z państwa jest w jakiejś gminie. Każdy z państwa czuje

się związany z jakąś gminą i wie sam najlepiej, ile, jak i co zmieniło się w państwa lokalności…

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Przepraszam, bardzo państwa proszę. Spróbujmy sprawnie popracować i nie przeszkadzajmy sobie. Posłuchajmy, bo są to bardzo ważne sprawy. Zresztą szereg propozycji zmian w tym druku, projekcie ustawy, dotyczy ustaw, które bardzo korespondują z ustawami w zakresie naszego działania. W związku z tym, proszę, skupmy się nad tym problemem.

Bardzo proszę, panie ministrze.

Sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Olgierd Dziekoński:

…jednocześnie warto zwrócić uwagę, że ta reforma w istotny sposób związana była (mówię o reformie decentralizacyjnej) – poprzez swoją kontynuację w końcu lat dziewięćdziesiątych, w czasie rządu pana premiera Buzka – z reformą, która wprowadziła (poprzez poszerzenie zakresu decentralizacji, poprzez utworzenie województw regionalnych, czy też dużych województw oraz powiatów) możliwość – z jednej strony – prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w bardzo efektywny sposób, jak również wprowadziła możliwość zarządzania zadaniami o charakterze ponadpowiatowym. Bardzo często dotyczyły problematyki lokalnej infrastruktury technicznej, czy też społecznej.

Będąc przekonanymi co do skuteczności i efektywności tych dwóch bardzo ważnych reform, wszyscy jesteśmy świadomi pewnych niedostatków i ułomności praktyki funkcjonowania życia samorządowego. Wynikają, bądź to z nabytych w międzyczasie przyzwyczajeń, bądź z niedostatecznych, niedobrych regulacji prawnych, które w międzyczasie – jeżeli tak można to powiedzieć – przez wprowadzenie bardzo szczegółowych przepisów wiążących gminy, powiaty, czy województwa stworzyły sytuację, w której możliwość zdecentralizowanego, samodzielnego działania została w znaczący sposób ograniczona.

Jednocześnie mamy świadomość (i to wynika z doświadczeń z poprzedniej perspektywy finansowej), że współdziałanie na poziomie samorządu terytorialnego pomiędzy gminami, powiatami, współdziałanie pomiędzy województwami, czy w ramach samorządu województw też, tworzy pewnego rodzaju wartość dodaną. Pytanie, które stawialiśmy sobie na początku tej ustawy, które było wzmocnione wnioskami ze strony samorządu terytorialnego, korporacji samorządowych, które od wielu lat dyskutowały kwestie samodzielności i współdziałania.

Zgłosiły wypracowane postulaty w dokumencie, który został przedłożony panu prezydentowi Bronisławowi Komorowskiemu 24 września 2010 r. na spotkaniu podsumowującym kadencję władz samorządowych 2006-2010. Dokument ten nazywał się „Wnioski dla Prezydenta Rzeczypospolitej do rozpoczęcia prac nad białą księgą samorządu terytorialnego”. Były to szczegółowe rekomendacje dotyczące zmian ustawowych, które wzmocniłyby zdolność wszystkich rodzajów samorządu terytorialnego do wspierania tego, co można szeroko nazwać rozwojem lokalnym, regionalnym.

Ten dokument zainicjował prace nad projektem ustawy. Warto zwrócić uwagę, że ten projekt był przedmiotem wielu konsultacji społecznych, ponad trzyletniego okresu przygotowawczego na rzecz finalnej wersji tego projektu.

Główne założenia i szczegółowe rozwiązania tego projektu były prezentowane na kolejnych spotkaniach „Forum debaty publicznej – samorząd terytorialny dla Polski” z udziałem wszystkich zainteresowanych, pierwotnie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, później – Ministra Administracji i Cyfryzacji i, oczywiście, innych przedstawicieli instytucji rządu.

Również, zorganizowane w pierwszej turze konsultacji na wiosnę 2011 r., prezentacje w sześciu miastach w Polsce pozwoliły na uzyskanie szerokiego kontekstu społecznego. Również wiele uwag, które były zgłaszane przez osoby fizyczne, ludzi samorządu, jak również druga tura konsultacji na przełomie 2012/13 r. doprowadziły do tego, że projekt można traktować jako projekt będący przedmiotem szerokiego konsensusu. Tym bardziej szerokiego konsensusu, gdyż jest on potwierdzony choćby uchwałą Walnego Zgromadzenia Związku Miast Polskich, które na wiosnę zeszłego roku potwierdził celowość i konieczność przyjęcia, możliwie pilnie, rozwiązań zawartych w tym projek-

cie, wskazując jednocześnie na pewne wątpliwości i wątki, które zdaniem samorządów w tym projekcie powinny być przedmiotem głębszej dyskusji parlamentarnej. Nie sposób nie wspomnieć, że jednym ze współautorów był śp. Michał Kulesza, który uczestniczył w pracach koncepcyjnych i redakcyjnych tego projektu.

Jakie szczegółowe rozwiązania są zawarte w tym projekcie, które były już przedmiotem debaty na forum Komisji samorządu i rozwoju regionalnego oraz przedmiotem wysłuchania obywatelskiego w Sejmie, które odbyło się na końcu zeszłego roku.

Proszę państwa, po pierwsze, projekt wychodzi z założenia, że bez samodzielności jednostek samorządu terytorialnego a w szczególności – gmin, trudno jest mówić o samodzielności. Ktoś, kto nie jest samodzielny, nie jest chętny i gotowy do podejmowania ryzyka współpracy. To wydaje się truizm, ale tym samym rozwiązania projektu, które stanowią o wzmocnieniu tzw. domniemania kompetencyjnego gmin, zawartego w konstytucji i ustawie, gdzie stwierdza się o zadaniach samorządu terytorialnego, jak tych, które są konstytucyjnie przypisane dla samorządu terytorialnego a w szczególności gmin (chyba, że są zastrzeżone ustawami dla innych instytucji państwa) wskazuje z jednej strony na konstytucyjne umocowanie tej samodzielności a tym samym zdolności do działania samorządu terytorialnego.

Z drugiej strony praktyka funkcjonowania organów nadzoru wojewodów, w szczególności regionalnych izb obrachunkowych, ale również sądów administracyjnych, wykazuje wyraźnie, że podejmowane samodzielnie przez gminy, powiaty i województwa uchwały i decyzje są bardzo często kwestionowane jako niezgodne z prawem, ponieważ nie znajdują literalnego odzwierciedlenia w katalogu zadań samorządu terytorialnego a w szczególności – gminnego, opisanego w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Wydaje się, że konieczność wzmocnienia i podkreślenia zdolności samorządu terytorialnego do samodzielnego działania jest podstawową kwestią. Została ona zawarta w kilku artykułach ustawy, m.in. tam, gdzie proponuje się, że rada gminy określa sposób realizacji zadań, gdzie rada gminy określa w jakim zakresie zadania będą realizowane przez gminę, gdzie ustala się, że rada gminy może podejmować rozstrzygnięcia dotyczące zakresu prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd w oparciu, oczywiście, o istniejącą i sporządzoną strategię rozwoju gminy. Jak również tam, gdzie proponuje się, aby ograniczenia działalności, czy wskazanie w jakim zakresie samorząd gminny może wykonywać swoje zadania, który bardzo często jest przedmiotem regulacji ustawowej, bądź materii rozporządzeń wydawanych przez właściwych, różnych ministrów, aby te ograniczenia lub sposób działania samorządu były ograniczone tylko do takich sytuacji, które wynikają z konieczności zapewnienia, nazwijmy to, bezpieczeństwa obywateli i funkcjonowania instytucji publicznych państwa.

Druga bardzo ważna kwestia w tym wymiarze to kwestia związana z pewną personalizacją odpowiedzialności nie tylko w samej gminie, jednostce samorządu terytorialnego (jako takiej) poprzez jej samodzielność, ale również poprzez formułę wprowadzenia zasady spersonalizowania decyzji, zarówno w odniesieniu do osób, które odpowiadają, czyli prezydentów, wójtów, burmistrzów, którzy w tym momencie będą, czy też powinni podlegać absolutorium, z jednej strony w drodze rozstrzygnięcia, co do prawnych właściwości ich działania przy realizowaniu budżetów oraz z podkreśleniem odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych, a drugiej strony oceny politycznej, która jest oczywistą powinnością i możliwością realizowaną przez każdą jednostkę samorządu terytorialnego, czyli udzielenia tzw. skwitowania, zrealizowania podjętych przez organ wykonawczy gminy zobowiązań w ramach całorocznego planu działania.

Jednocześnie warto zauważyć, że zaproponowano w ustawie rozwiązanie, które wiąże możliwość skwitowania z udzieleniem potencjalnej nagrody na rzecz organu wykonawczego samorządu terytorialnego.

Proszę zwrócić uwagę, że nie ma takiej formuły nagród w dzisiejszym porządku prawnym.

Jednocześnie w ramach procesu personalizacji odpowiedzialności wprowadzamy zasady, że wszystkie uchwały rady gminy, z – jednej strony – uchwały rad gmin, powiatów i województw są uchwałami, które są podejmowane w trybie głosowań imiennych. Takich, które potrafią identyfikować, kto był jakiego zdania w trakcie głosowania. Coś,

co jest oczywiste dla pań i panów posłów w parlamencie nie istnieje we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Mimo, że niektóre z nich tego rodzaju rozwiązania wprowadziły już samodzielnie i je stosują.

Ustawa również wprowadza egzekwowanie formuły odpowiedzialności personalnej przez konieczność prezentowania, zarówno projektów uchwał z odpowiednim wyprzedzeniem na stronach internetowych jednostek samorządu terytorialnego, jak również później poprzez wskazanie, jakie były rezultaty głosowania i decyzji podejmowanych przez poszczególnych radnych w odniesieniu do tych uchwał w trakcie przebiegu sesji.

Warto zwrócić uwagę, że w ramach zmian, które dotyczą wzmocnienia i usprawnienia funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono wiele innych rozwiązań. Takie chociażby jak: wzmocnienie pozycji przewodniczącego rady przez możliwość jego odpowiedzialności nad funkcjonowaniem biura rady. Ta odpowiedzialność jest dzielona pomiędzy tym zakresem odpowiedzialności jaką mają wójt, burmistrz i prezydent jako kierunek jednostki administracyjnej a jednocześnie przewodniczącego rady, który ma i powinien mieć wpływ na biuro rady. Jak również poprzez formułę, w której rada może ustanawiać rezerwę budżetową w budżecie. Jest ustanawiana rezerwa w budżecie na rzecz ekspertyz i opinii, które przez radę – na wniosek przewodniczącego tej rady – mogą być zamawiane, aby problem dyskusji prowadzonych nad projektami uchwał przedkładanych przez organy wykonawcze mógł mieć charakter bardziej oparty na przesłankach merytorycznych i szerszej ocenie tychże rozwiązań.

Jednocześnie zaproponowano, aby wprowadzić możliwość zaliczania szkoleń i pokrywania kosztów szkoleń z budżetu rady bez żadnych problemów, jak również, aby koszty tych szkoleń nie były traktowane jako przychód osób, które tym szkoleniom podlegają. Zresztą, jak państwo doskonale wiecie, w znaczący sposób, szczególnie w odniesieniu do członków rady znakomicie obniżyło zainteresowanie członków rady a tym samym radnych, jak również organów jednostek samorządu terytorialnego dla organizowania szkoleń, które wzmacniałyby zdolność kompetencyjną radnych.

Drugi obszar zmian, to – skoro mówimy, że gmina jest bardziej samodzielna i bardziej tym samym odpowiedzialna – wówczas jest bardziej zdolna do współpracy międzyinstytucjonalnej. Zdolność współpracy międzyinstytucjonalnej to wprowadzenie formuły, w której – z jednej strony – możemy tworzyć formułę związków komunalnych pomiędzy powiatami i gminami. Możemy tworzyć zespoły współpracy terytorialnej, które są swoistego rodzaju odpowiednikami, czy też instytucjami, które mogą, mogłyby, realizować przewidywaną kilka lat temu formułę zintegrowanych inwestycji terytorialnych, opisywanych i obecnie przedstawianych w regulacjach Unii Europejskiej. W taki sposób, aby zespoły współpracy terytorialnej mogły nie tylko mieć wspólny budżet, ale również wspólny mechanizm planowania przestrzennego dla obszaru gmin i powiatów wchodzących w skład takiego związku, poprzez formułę ramowego studium uwarunkowań i kierunku zagospodarowania przestrzennego.

Jest to, oczywiście, związane ze zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie formuła studium została zaproponowana. Formuła studium jest instrumentem wiążącym wobec studiów gminnych, jak i planów miejscowych sporządzanych przez gminy.

Również ustawa określa, w jaki sposób jest zbudowany budżet zespołu współpracy terytorialnej i wskazuje również w jaki sposób może skorzystać ze środków zewnętrznych, w szczególności środków Unii Europejskiej dla prowadzenia zintegrowanych inwestycji rozwojowych w obszarze takiego związku, gdzie jednocześnie wskazuje się, że taki związek (w przeciwieństwie do związków komunalnych, które są można powiedzieć związkami jednozadaniowymi) jest związkiem, który może prowadzić różne inne działania, które zaproponują jego akcjonariusze, udziałowcy. Tym samym jest to również rozwiązanie, które w jakimś sensie antycypuje w sposób naturalny, oddolny, formułę zespołów aglomeracyjnych, ponieważ w oczywisty sposób te związki będą tworzone nie tylko w wielkich aglomeracjach, ale także mniejszych. Również będą na obszarach górskich, nabrzeżnych, czy też tych wszystkich miejscach, gdzie istnieje konieczność współpracy dla realizowania wspólnych celów rozwojowych.

Ustawa również proponuje utworzenie formuły powiatowych konferencji rozwoju gospodarczego, tworzonych na wniosek zainteresowanych środowisk biznesowych w powiecie, aby tak utworzona struktura miała możliwość uczestniczenia, zarówno w opiniowaniu budżetu gmin wchodzących w skład takiego powiatu, jak i samego powiatu oraz innych decyzji podejmowanych, czy też związanych z funkcjonowaniem lokalnych działalności gospodarczych.

Proponuje się także utworzenie konwentu delegatów samorządu lokalnego w województwie. To jest formuła instytucjonalnej płaszczyzny współpracy pomiędzy samorządem regionalnym a lokalnym. Kwestia była bardzo często podnoszona w trakcie poprzedniej perspektywy finansowej z tego względu, że bardzo często samorządy gminne, powiatowe wskazywały na pewnego rodzaju alienację władzy samorządu wojewódzkiego w odniesieniu do postulatów i potrzeb lokalnych samorządów, które mogły uczestniczyć w komitetach sterujących, ale w bardzo wyrywkowym i znikomym stopniu.

Warto zwrócić również uwagę na zaproponowaną formułę komitetów aktywności lokalnej i lokalnych zespołów obywateli, którzy – w myśl tej ustawy – mogą realizować wspólnie z gminą lub powiatem zadania związane z infrastrukturą lokalną, tą mikro infrastrukturą społeczną, jak również z utrzymywaniem infrastruktury społecznej i technicznej, chociażby parków, skwerów, miejsc parkowania rowerów, itd., coś co jest dzisiaj często przedmiotem realizowanych działań przez stowarzyszenia współdziałające z gminą.

Warto zwrócić uwagę, że ta działalność jest bardzo często utrudniona ze względu na istniejące przepisy i, można powiedzieć, że jest prowadzona na granicy prawa, w szczególności w zakresie związanym z ustawą – Prawo zamówień publicznych. Tutaj proponujemy, aby rozwiązania w zakresie prawa zamówień publicznych były bardziej elastyczne dla tego rodzaju instytucji.

Wskazujemy również w jaki sposób te instytucje mogą być finansowane, w jaki sposób mogą się rozliczać z gminą, w jaki sposób wkład pracy własnej mieszkańców, jak również sprzętu przez nich użyczonego może i powinien być kalkulowany dla uzyskania tego partnerstwa lokalnej społeczności z gminą, wskazując również na możliwość tworzenia przez gminę rezerwy budżetowej na rzecz tego rodzaju prac, czyli swoistego rodzaju odpowiednika budżetu obywatelskiego przeznaczonego na konkretne przedsięwzięcia inwestycyjne.

Trzecim obszarem regulacji ustawowych jest zwiększenie zdolności współpracy pomiędzy obywatelami, ich grupami a jednostkami samorządu terytorialnego. W tej kwestii – z jednej strony – proponujemy udoskonalenie mechanizmów i regulacji dotyczących konsultacji społecznych poprzez ustawowe określenie standardów regulacji. Przy czym same regulacje byłyby przyjmowane bezpośrednio przez konkretne jednostki samorządu terytorialnego w drodze przepisów prawa miejscowego.

Proponujemy wprowadzenie instytucji wysłuchania obywatelskiego jako szczególnej formy konsultacji, tak aby niektóre projekty uchwał obligatoryjnie a inne projekty uchwał – te, które rada gminy uzna za celowe, były przedmiotem wysłuchania obywatelskiego. Jako obligatoryjne proponujemy, aby były to projekty budżetu, ale nie zmiany projektu budżetu, czyli ten pierwszy. Aby były to projekty wieloletniego planu finansowego i, oczywiście, wszystkie projekty związane ze strategią rozwoju gminy, statutem gminy, czy tego rodzaju kwestiami.

Następnie mamy wprowadzenie obywatelskiej formuły inicjatywy uchwałodawczej, gdzie odpowiednio liczna grupa obywateli otrzymałaby prawo do zgłaszania projektów uchwał, które musiałyby być rozpatrywane przez radę gminy, powiatu lub województwa w określonym terminie. Ustawa zawiera minimalne progi, które są konieczne do wprowadzenia w odpowiednich regulacjach, które później bezpośrednio rady tych jednostek samorządu terytorialnego wprowadzałyby w trybie swoich przepisów prawa miejscowego jako pewnego rodzaju standardy działania dla tego rodzaju regulacji.

Proponujemy również przyznanie inicjatywy uchwałodawczej jednostkom pomocniczym a w szczególności – sołectwom. Określamy również w sposób bardziej szczególny pozycję ustrojową sołectw, instytucji, która jest tak mocno wrośnięta i tradycyjnie istnieje w polskim funkcjonowaniu samorządu wiejskiego, przecież już od kilku wieków.

Chcemy również wprowadzić zasadę, że sołtys wybierany w ramach zebrania wiejskiego będzie posiadał status jak urzędnicy samorządu terytorialnego, status urzędnika administracji publicznej, aby w pewnym zakresie był objęty *quasi* ochroną, ale również i pewnego rodzaju zobowiązaniami.

Warto zwrócić uwagę na pewny istotny element tej ustawy, który budził wiele kontrowersji w czasie dyskusji nad nią, mianowicie jest to kwestia referendów. Referenda powinny być i mogą być traktowane jako swoistego rodzaju szczególna forma konsultacji społecznych, wyrażania opinii przez obywateli. Przy czym sens wyrażania takiej opinii przez obywateli jest tylko wtedy, jeżeli istnieje zobowiązanie po stronie organów władzy uchwałodawczej, czy wykonawczej dla realizowania tak przyjętych postulatów przez obywateli w drodze referendum. Proponujemy też formułę, w której referenda dotyczące kwestii tematycznych są referendami bez progów uczestnictwa wprowadzając zasadę: każde referendum jest ważne i jego wynik jest wiążący.

Oczywiście, aby zorganizować referendum musi być odpowiednia liczba podpisów. Ten start do referendum, czyli grupa inicjatywna, itd. jest taka sama jak w obecnych przepisach, tutaj nie proponujemy żadnych zmian. Wprowadzamy zasadę, że w przypadku referendów tematycznych wtedy, kiedy dotyczą one kwestii, które mogą spowodować istotne zmiany w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, tworzyć deficyt lub wymagać dodatkowych źródeł dochodów, wówczas jest to swoistego rodzaju wyłom od istniejącej dotychczas zasady. Wówczas organ wykonawczy gminy ma prawo do zorganizowania w tym samym terminie, równolegle drugiego referendum finansowego dotyczącego samoopodatkowania mieszkańców w takiej wysokości jaka wynika z analizy tej propozycji referendum tematycznego. Wówczas do referendum dotyczącego samoopodatkowania mieszkańców stosuje się obecne przepisy dotyczące samoopodatkowania mieszkańców, które są zawarte w ustawie o referendach.

Proponujemy również, aby – ze względu na to, że referenda tematyczne powodują obowiązek, po stronie organu władzy wykonawczej i uchwałodawczej, wykonania wyników tego referendum tematycznego – wprowadzić zasadę podnoszącą próg ważności referendum dotyczącego odwołania organów władz. Przypominam, że odwołanie organu władz, dotyczy zarówno władz stanowiących, czyli rad, jak i organów wykonawczych w gminie, czyli prezydentów, wójtów i burmistrzów, proponując, aby ważność takiego referendum miało miejsce wtedy, kiedy liczba uczestników tego referendum odwoławczego jest co najmniej taka sama, jak liczba …, które dotyczyło powołania takich organów władzy. Wydaje się, że jest to taka naturalna zasada demokracji, że trudno, aby mniejszość odwoływała, czy też zmieniała decyzję, podjętą przez większość.

Jednocześnie ten projekt zawiera bardzo wiele szczegółowych rozwiązań dotyczących problemów, które były zgłaszane przez samorządy terytorialne. Były bardzo szczegółowe, ale często bardzo ważne, jak wspomniane przeze mnie kwestie działalności gospodarczej, wprowadzenia zarządu nad drogami przez gminy, kiedy jest kontynuacja tych dróg. Bardzo często jest sytuacja, że w gminach a szczególnie w małych miastach mamy drogi powiatowe i wojewódzkie, które są w pełni poza jurysdykcją tej gminy. Powoduje to pewnego rodzaju problemy.

Ustawa zawiera pewnego rodzaju rozwiązanie przyszłościowe dotyczące tej formuły personalizacji a mianowicie wprowadzenie zasady jednoosobowego organu wykonawczego w powiecie. Jest to związane z faktem, że powiat w większym stopniu dzisiaj stanowi o realizowaniu zadań administracji rządowej na terenie powiatu a tym samym bardziej naturalne wydaje się, aby ta jednoosobowa odpowiedzialność starosty powiatowego została utrzymana w formule jednoosobowego zarządu jako starosty. Oczywiście, wybieranego przez radę powiatu, jak jest to dzisiaj i ma to dzisiaj odniesienie wobec zarządu powiatu.

Wydaje się, że z jednej strony personalizuje się odpowiedzialność a z drugiej – usuwa się taką trudną sytuację, kiedy czasem starosta występuje jako organ administracji rządowej wykonujący zadania administracji rządowej a czasami – jako przewodniczący zarządu powiatu.

Warto zwrócić uwagę na rozwiązania, które związane są z regulacjami ustawowymi, które są zawarte choćby w ustawie o drogach publicznych, czy ustawie o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym. Również mamy istotną liczbę zmian dotyczących ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju.

Ustawa zakłada, że jedną z kompetencji gminy jest prowadzenie polityki rozwoju gminy. Proszę jednocześnie zwrócić uwagę, że dzisiaj to prowadzenie polityki rozwoju gminy nie jest wymienione enumeratywnie jako szczególne zadanie własne gminy. Tym samym pozycja gminy w zakresie kształtowania polityki rozwoju regionalnego i polityki rozwoju zostaje tu jasno usytuowana, jak również powiatu, któremu taką politykę rozwoju w oczywisty sposób, wynikający z jego kompetencji, proponujemy poprzez odpowiednią zmianę ustawy powiatowej i ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Jak wspomniałem ta ustawa jest dosyć obszerna. Tak samo obszerne i trudne są kwestie, które przez wiele lat… – przypominam od tej dużej reformy samorządu terytorialnego minęło już piętnaście lat – i warto dokonać pewnego przeglądu kwestii, które dotyczą samorządu terytorialnego, aby wzmocnić jego zdolność działania i wzmocnić jego skuteczność rozwiązywania, czy też kształtowania lokalnej polityki rozwoju oraz budowania możliwości rozwojowych. Budowanie możliwości rozwojowych, bez współpracy pomiędzy jednostkami, bez współpracy z obywatelami i bez pewnego mechanizmu kontroli obywatelskiej, transparentności władzy nie jest skuteczne i nie jest możliwe.

Dlatego pan prezydent przedłożył Wysokiej Izbie projekt ustawy, który był przedmiotem czytania, jak i jest w tej chwili przedmiotem dyskusji w ramach Komisji Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego.

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję bardzo panu ministrowi za prezentację prezydenckiego projektu.

Mam nadzieję, że stopień szczegółowości tej prezentacji jest dobrym wsadem do merytorycznej dyskusji i przygotowania opinii w tej sprawie dla Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Przypomnę, że Sejm ten projekt ustawy na 50. posiedzeniu skierował do dalszej pracy do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu rozpatrzenia zalecenia i zasięgnięcia opinii Komisji Infrastruktury.

Oczywiście za chwilę otworzę dyskusję w tej sprawie.

Mam prośbę, ponieważ pan minister zaprezentował całość projektu, szereg propozycji zmian w ustawach, które będą przedmiotem szczegółowego rozpatrzenia przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W imieniu Komisji wystąpiłem jeszcze do – wtedy jeszcze resortu transportu, budownictwa i gospodarki morskiej o przygotowanie opinii w tej sprawie dla państwa.

Mam nadzieję, że państwo to otrzymaliście.

W tym zakresie chciałbym, abyśmy wydali opinię.

Bardzo proszę, pierwszym, który zgłosił się do dyskusji jest przewodniczący Krzysztof Tchórzewski. Bardzo proszę panie przewodniczący.

Poseł Krzysztof Tchórzewski (PiS):

Dziękuję bardzo.

Przepraszam, że nie mogę uczestniczyć w posiedzeniu Komisji do końca, natomiast chciałem powiedzieć kilka słów.

Po pierwsze, chciałbym stwierdzić, że wiele z tych uwag, które minister Rynasiewicz zgłosił do tego projektu ustawy uważam za bardzo zasadne. Chciałbym podkreślić, że konstytucyjne zadania samorządu, które w pewnym sensie w ramach kompetencji zakładanych tą ustawą, samorząd będzie mógł przekazać do prowadzenia przez zespoły, czyli jednostki, w których powołaniu będzie uczestniczył – stwarza to poważne zagrożenie zakłócenia systemu kadencyjności samorządowej. Otóż rzecz polega na tym, że ustawa zakłada, że do tych zespołów, które będą przejmowały wszystkie sprawy, którymi zajmujemy się w ramach Komisji, czyli zagospodarowaniem przestrzennym, stworzeniem właściwej sieci dróg, itd., są to wszystkie zadania powyżej. Rada gminy podejmuje decyzję o wstąpieniu do zespołu w systemie zwykłym, trochę bardziej niż zwykłym, czyli bezwzględną większością głosów. Żeby wystąpić z tego zespołu i żeby zespół sam rozwiązał się uznając istnienie za niezasadne, to musi podjąć decyzję 75% głosów miesz-

kańców. Gmina, żeby wystąpić musi to zrobić większością 2/3 głosów. Są to większości, które zakładają w okresie kadencyjności konstytucyjnej, że zmienia się zakres polityki działania samorządu, gminy, powiatu.

Jeżeli ten samorząd uzna, że nie powinien uczestniczyć w tym zespole, bo ma inne podejście do filozofii funkcjonowania na danym terenie, to on nie będzie mógł wystąpić, tylko będzie musiał w tym pozostać. Uzyskanie w przeciętnym samorządzie 2/3 jest niemożliwe. W tym systemie prawie nie odwołuje się starostów i działają tam samorządy powiatowe – ażeby powołać starostę mamy bezwzględną większość, ażeby odwołać – 2/3. To wszystko powoduje, że te zadania pozostaną do wykonania. Ciekawą formułą jest to, że samorząd przekazuje zespołowi cały zakres zadań i zgadza się na statut zespołu. Jeśli nie wykona tych rzeczy, które są w statucie zespołu to zespół narzuca samorządom to, co mają robić.

Następnie powołany jest system powołania dyrektora zespołu w systemie bezwzględnej większości głosów członków zespołu wykonawczego tych gmin, ale niedookreślony jest system jego odwołania. Właściwie jest on powoływany według formuły, która jest przyjęta, bez możliwości odwołania.

Dwa – samo założenie funkcjonowania zespołu, pokazanie jego struktury, wnoszenia majątku przez gminę, możliwości tworzenia spółek, itd. powoduje, żeby jeśli powstałaby formuła 75% głosów mieszkańców gmin, które mają tyle mieszkańców, że rozwiązać ten zespół, to z punktu formalnoprawnego będzie trudno rozwiązać ten zespół. On będzie funkcjonował w spółkach. Będzie posiadał udziały spółek w różnych przedsięwzięciach. Przez taką formułę dokonamy pewnego ubezwłasnowolnienia w funkcjonowaniu samorządu dlatego, że faktyczne rozwiązanie tego zespołu będzie niemożliwe. Biorąc pod uwagę zakres możliwości działania zespołu i wprowadzania majątku przez samorządy, jeżeli w pewnym momencie powstanie taka decyzja, będzie powodował tworzenie następnego szczebla potężnej administracji w terenie, właściwe do tych samych zadań.

Mamy administrację gminy, powiatu i województwa oraz odpowiednio podzielone kompetencje. Teraz powstaną nam następne administracje z dyrektorami wykonawczymi, dyrektorami biur, skarbnikami, itd. Co ciekawsze, samorządy, które powołają te zespoły nie będą miały nic do powiedzenia w tej dziedzinie, ponieważ nadzór nad pracą tych zespołów będzie sprawował wojewoda. W pewnym sensie, ci którzy założą zespół będą odsunięci i nie będą mogli w tym uczestniczyć. Być może jest to taki cel i trzeba o tym realnie mówić, że dąży się do stworzenia pewnych jednostek, które będą zarządzały pewnymi działaniami dłużej niż kadencja w zakresie funkcjonowania sporej gestii uprawnień państwowych. Samorządy są to uprawnienia państwowe. Nie jest jednostką wyłączoną z państwa, bo państwo opiera się na funkcjonowaniu administracji państwowej i trzech szczeblach samorządu terytorialnego.

Ustawa pod względem pewnych założeń jest ciekawa, ale pod względem formuły i konstrukcji, stworzenia po kilku latach olbrzymiej pętli uniemożliwiającej samorządom samodzielne podejmowanie decyzji. Po pierwsze – samorząd nie ma możliwości płacenia składki. Ma problemy budżetowe. Drogą administracyjną zespół wyegzekwuje tę składkę. Z tego wynika, że zespół nie będzie miał kłopotów finansowych dlatego, że zespół i jego administracja, dyrektor biura, korzystają w pełni z narzędzi administracyjnych. Przy nadzorze wojewody zespół wyegzekwuje tę składkę. Z tego wniosek, że samorząd będzie mógł ogłosić upadłość a zespół będzie miał się cały czas dobrze. Nawet w upadłości komisarz będzie musiał płacić daną składkę nie wykonując innych zadań lokalnych. Cała sfera rzeczy, które są tu ujęte jest niezwykle trudna. W pewnym sensie z punktu widzenia możliwości realizacji potem tych zadań, patrząc na możliwość tworzenia spółek wiąże się to ze stworzeniem całej góry etatów.

Panie przewodniczący, tyle co chciałem powiedzieć w tej sprawie.

Chciałem zaproponować, żeby do naszej opinii zostało dołączone stanowisko ministra, bo ono jest jak najbardziej zasadne.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, pani poseł Paluch.

Poseł Anna Paluch (PiS):

Dziękuję bardzo.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, panie ministrze, z mieszanymi uczuciami czytałam projekt pana prezydenta. Oczywiście, że w pewnym zakresie, w artykułach dotyczących zmian w ustawach samorządu, to w pewnym zakresie ten projekt wychodzi naprzeciw pewnym bolączkom, które niszczą życie samorządowe. Z drugiej strony jest to takie mnożenie bytów. Popatrzymy na art. 4 – stowarzyszenie aktywności lokalnej. To dubluje ewidentnie kompetencje organizacji pozarządowych NGO.

Potem, w jednym z kolejnych artykułów, mamy komitet aktywności lokalnej, który różni się od stowarzyszenia tylko tym, że rozwiązuje się po wykonaniu konkretnego badania.

Jeżeli popatrzymy na art. 6, przepraszam art. 7, czyli ten omawiamy już przez pana posła Tchórzewskiego – zespół współpracy terytorialnej. Przepraszam, ale to w zasadzie dubluje kompetencje i sposób działania związków międzygminnych. Przecież od lat funkcjonowania ustawy samorządowej są związki międzygminne, czyli takie organizacje, które tworzą gminy w celu realizacji jakiś wspólnych zadań np. dla budowy kanalizacji, oczyszczalni, dla wspólnego rozwiązania problemów odpadów komunalnych i podobnych rzeczy.

Krótko mówiąc, podobnie działają związki powiatów i związki terytorialne. Z jednej strony, jak popatrzymy na kompetencje i takie rzeczy, jak stanowienie taryf i cen, wykonywanie zadań publicznych to widać, że są to te same rzeczy, które robią związki międzygminne. Po co powoływać następną rzecz? To znowu rozdrabnia nam budżet samorządowy. Jakby popatrzeć na kwoty, którymi dysponują samorządy lokalne na różnych szczeblach i na liczbę stanowisk urzędniczych, które służą do obsłużenia wydawania tych pieniędzy, to jest mnożenie bytów. Teraz będzie powoływało się stanowiska administracji, czyli dyrektora wykonawczego, skarbnika. Będą przerosty administracyjne, które w ostatnich, minionych sześciu latach rządu Platformy Obywatelskiej już chyba wystarczająco dają się we znaki. Uważam to całkowicie za niecelowe.

Z drugiej strony widać to w jednostkach redakcyjnych opisujących kompetencje zespołów współpracy terytorialnej. Mówi się o jakiś wspólnych planach, programach rozwojowych, itd. Otóż, panie ministrze, dziesięć lat temu byłam małopolską radną. Wówczas Sejmik Województwa Małopolskiego posiadał około czterdziestu strategii sektorowych.

Proszę o niewszczynanie dyskusji obok, bo bardzo źle mi się mówi, a materia jest istotna.

Proszę państwa, około dziesięć lat temu sejmik posiadał czterdzieści strategii sektorowych. Wszyscy, którzy znają się na rozwoju lokalnym, na budowie scenariuszy rozwoju lokalnego mówią, że Polska cierpi na nadmiar dokumentów strategicznych, które nie są realizowane. Cały sztab mądrych profesorów, naukowców, którzy zajmują się rozwojem lokalnym i krytycznie omawiają dokumenty tworzone na różnych szczeblach, strategie krajowe, regionalne, czy niższej rangi, mówią, że wszystkie wspaniałe projekty są zapisane, ale brakuje sił, środków i czasu na ich realizację.

To, co proponuje pan prezydent to zdublowanie i zwiększenie tych sił, które będą zajmowały się planowaniem rozwoju lokalnego. Nic się nie mówi i można domyślać się, że będzie to jak do tej pory z wprowadzaniem tych strategii w czyn.

Kolejna kwestia to konwent delegatów samorządu lokalnego w województwie. Jest to też sformalizowane ciało. Rozumiem, że projekt w pewnym sensie stara się wyjść naprzeciwko nierównowadze, jeśli chodzi o wydawanie pieniędzy publicznych. Samorząd wojewódzki tworzy te strategie i dysponuje publicznymi, czyli środkami pomocowymi Unii Europejskiej a z drugiej strony jest tym dobrym wujkiem, który obdziela samorządy stopnia gminnego i powiatowego. Zawsze instytucje powiatowe i gminne przegrywają w konkurencji z instytucjami wojewódzkimi. Wydaje mi się to też zbyt sformalizowane. Zgodziłabym się z zastrzeżeniami województw, że skomplikuje to i przedłuży procedurę opiniowania różnych dokumentów. To też nie jest właściwa redakcja i właściwe rozwiązanie problemu.

Częściowo pozytywnie wypowiedziałabym się o tych rozwiązaniach, w których doprowadza się do równowagi pomiędzy władzą stanowiącą a władzą wykonawczą w gminie,

czyli zmiana nr 22. To znaczy, że jest możliwość przeprowadzenia referendum na skutek uchwały rady podjętej na wniosek 1/4 większości. Zapisanie obowiązków wójta, że powinien uczestniczyć w obradach i wykonywać uchwały rady, bo różnie to wygląda. To są akurat rzeczy, które oceniam pozytywnie. Znam sytuację z samorządów, że wójt nie raczył się pofatygować na sesję absolutoryjną i zaocznie udzielano mu absolutorium. Taka rzecz miała miejsce kilka lat temu w mojej rodzinnej gminie i nikt szczególnie się tym nie przejmował. Krótko mówiąc, to jest akurat bardzo dobre, to doprowadza do równowagi.

Natomiast absolutnie nie zgodzę się i mam negatywną opinię o tym podwyższaniu progu ważności referendum. To akurat działa w zupełnie odwrotnym kierunku.

Nie do końca podobają mi się regulacje dotyczące zwiększenia zakresu, w którym samorządy mogą prowadzić działalność gospodarczą. Nie bez kozery była mocna i ostra dyskusja kilkanaście lat temu w samorządach. Widać to w takim pospolitym, codziennym oglądzie, że organy samorządów terytorialnych, czy instytucje zakładane przez samorząd terytorialny są mniej konkurencyjne niż firmy prowadzące działalność gospodarczą. Nie wiem, czy dobrym jest rozszerzenie tego zakresu, bo w ostatecznym rozrachunku będzie to powodowało mniej sprawny sposób wydawania publicznych pieniędzy. Zawsze w konkurencji z jednostką samorządową ta prywatna jednostka ma gorzej. To akurat jest niedobre rozwiązanie.

Generalnie trudno było szczegółowo analizować te zmiany w zakresie szczegółowych ustaw. Doceniając wolę pana prezydenta, żeby te pewne nierównowagi w samorządzie wyprostować, to uważam, że jest tu zbyt wiele negatywów. To znaczy, że mamy mnożenie bytów, nadmierną biurokratyzację, dawanie przepisów, które już funkcjonują w samorządzie.

Może być problem z interpretacją, więc moja osobista opinia o proponowanym akcie prawnym jest negatywna i za taką się opowiem.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję bardzo.

Pan poseł Rzońca, bardzo proszę.

Poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Panie przewodniczący, panie ministrze, chciałbym docenić tę dyskusję, którą wywołał pan prezydent na temat samorządów terytorialnych. Jest się, rzeczywiście, nad czym zastanowić po wielu latach funkcjonowania gmin, powiatów i samorządów województwa. Wydaje mi się, że kierunek jest zupełnie nietrafiony. Ustawa pogmatwa wiele rzeczy, które można przedyskutować inaczej w oparciu o już obowiązujące ustawodawstwo.

Co dziś jest problemem w samorządach? Są to przede wszystkim kompetencje. Nie trzeba nowej ustawy, żeby dokonać przeglądu kompetencji gmin, powiatów i województw. To jest pierwsza kwestia, którą należałoby opisać na podstawie już obowiązujących ustaw, bo tu jest wiele nieporozumień.

Druga rzecz – należałoby przede wszystkim dokonać przeglądu podstaw prawnych w oparciu, o które funkcjonuje samorząd gminy, powiatu i województwa. Mówiąc inaczej, wszystkie służby kontrolne państwa polskiego – urzędy skarbowe, NIK, UKS, regionalne izby obrachunkowe, ktokolwiek może kontrolować samorządy, robi sobie z tego wielką używkę, przysyłając czasami bardzo niekompetentnych ludzi do samorządów, sekując wójtów, burmistrzów i starostów, wywołując sprawy na pograniczu przestępstw, oskarżając samorządowców o różne rzeczy, z których później wychodzi wielkie nic. Tu widzę wielki problem i rzecz do naprawienia. Chodzi o naprawienie podstaw prawnych w oparciu, o które funkcjonuje w tej chwili samorząd. Ta ustawa w ogóle tego nie robi. Proponuję zatem przegląd prawa w oparciu, o które funkcjonują trzy szczeble samorządu.

Kolejny problem, to mamy do czynienia ze sprawami kłopotliwymi na pograniczu funkcjonowania samorządu województwa i wojewody. Te dwa organy czasami wchodzą sobie w paradę, mówiąc umownie. Z tego wychodzi opóźnienie w implementacji środków europejskich. Powiem to wprost na przykładzie. Tu proponowałbym zająć się dokładnym opisem kompetencji, co ma robić marszałek województwa i co ma robić wojewoda

w województwie. Wydaje mi się, że ta dyskusja byłaby najważniejsza z punktu widzenia konkurencji regionów. Przerabiałem ten temat na sobie i mogę coś więcej powiedzieć, bo przesiedziałem trochę czasu w samorządzie.

Panie ministrze, wywołanie tematu, że lepiej rządził sam starosta niż zarząd powiatu, to wywoła następną dyskusję, że lepiej jak będzie rządził sam marszałek niż zarząd województwa. Jeśli idziemy w takim kierunku, że wójt jest wybierany w wyborach powszechnych i chcemy, żeby starosta też był organem jednoosobowym, to zróbmy marszałka jednoosobowym organem. Od razu powiem, czym będzie to groziło. W Warszawie marszałkiem będzie człowiek z Warszawy, w Katowicach marszałkiem będzie człowiek z Katowic. Zgubimy ideę zrównoważonego rozwoju w samorządzie terytorialnym, gdzie równomiernie mają rozwijać się małe miasteczka, małe i wielkie gminy. Generalnie zgubimy to, o co chodziło prof. Kuleszy, który dosyć mocno napracował się nad tą ustawą, kiedy wprowadzono instytucję samorządu województwa. Nie manipulowałbym za dużo przy samorządzie gminy.

Panie ministrze, wszystkie ustawy prawne są, aby prowadzić wspólne inwestycje. Już to się dzieje. Gminy łączą się z gminami wzdłuż dróg, tworząc zespoły do inwestycji drogowych. Łączą się wzdłuż rzek, aby prowadzić inwestycje z zakresu ochrony środowiska. To wszystko już jest. Nie trzeba niczego komplikować. Po co tworzyć kolejną ustawę?

Naprawdę trzeba pogratulować wywołania tematu, tylko iść w zupełnie innym kierunku – odejść od tej ustawy i zostawić ją w spokoju, bo nie wiem jakie środowiska samorządowe opiniowały tę ustawę, ale sądząc po załącznikach, widzę bardzo krytyczne i trafne uwagi związku województw. Nie można robić tak, że będzie konwent samorządowy województwa, który będzie zwoływał marszałek a on nie jest członkiem konwentu. To po prostu nie trzyma się kupy. Jest tu dużo tematów do dyskusji, ale nie jest potrzebna ustawa.

Uważam, że problemem nr 1 jest ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, która pomogłaby bardzo. Na przykład wnioski, które sformułował pan prof. Hausner do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym przydałyby się bardzo samorządowcom. Mogliby na podstawie tej ustawy robić więcej z przedsiębiorcami, niż dziś robią, bo robią niewiele. Taka jest prawda, że nic nie robią. Tu jest duże pole do popisu dla samorządów i przedsiębiorców z obszaru gminy, powiatu, czy województwa.

Wydaje mi się, że powinniśmy o tym dyskutować, ale nie chcę nikogo urazić, bo doceniam każdą inicjatywę, która miałaby służyć rozwojowi samorządu. Jest to oczywiście poważna instytucja, ale idzie to trochę nie w tym kierunku. Biorąc poszerzenia, które są tu zawarte w projekcie ustawy można wykorzystać do implementacji już obowiązujących ustaw i poprawiać te ustawy. Trzeba dokładnie przeglądnąć co ma robić wójt, gmina.

Panie ministrze, mamy problem z gminami obwarzankowymi, które są wokół miast. Mamy problem z obszarami metropolitalnymi. Pojawiają się dyskusje, czy ma powstać powiat metropolitalny. Czy jest on potrzebny, czy nie? Dzisiaj widzimy niedobre sytuacje, w których na siłę powiększa się miasto kosztem gmin, likwidując je. Mamy w Polsce takie przypadki, że niszczy się substancję wiejską, bo miasto chce być większe. To działania na zasadzie, kto ma znajomego ministra spraw wewnętrznych powiększy miasto, a kto nie, to sobie nie powiększy. Wójt jest w tym momencie dużo słabszy niż silny prezydent, który potrafi sobie załatwić takie rzeczy. Temat jest ważny.

Uwagi zawarte w ustawie są takie, że – moim zdaniem – gmatwają współpracę pomiędzy trzema szczeblami samorządu a nie poprawiają.

Jest też część uwag pozytywnych, które zdecydowanie skierowałbym na poprawę prawa w oparciu, o które funkcjonują dziś gmina, powiat i województwo samorządowe. Doradzam naprawdę przegląd kompetencji, bo jest niedobra rywalizacja między urzędami wojewódzkimi a urzędami marszałkowskimi. Jedne zatrudniają 800-1000 osób, drugie – 800-1000 osób.

Mamy jeszcze inne instytucje, które generalnie komplikują rozwój regionalny, bo nie podlegają ani wojewodzie, ani marszałkowi województwa. To jest ogromny problem funkcjonujący na co dzień w życiu samorządu, więc prosiłbym, aby może spróbować poroz-

mawiać o poprawie życia w samorządach, aktywizacji społeczności lokalnych w oparciu o obowiązującą ustawę, o ich poprawianie a nie o tworzenie nowej ustawy.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję bardzo.

Pan poseł Wojtkiewicz, bardzo proszę.

Poseł Michał Wojtkiewicz (PiS):

W zasadzie ja bardzo krótko, bo moi poprzednicy bardzo ładnie to wszystko wypunktowali.

Chcę powiedzieć to z mojego punktu widzenia, takiej praktyki, bo panie ministrze, byłem burmistrzem i starostą. Podpisuję się pod tymi wszystkimi uwagami. Panowie, bardzo proszę mi nie przeszkadzać.

Bardzo dobrze, że podejmujemy i dyskutujemy temat. Mija piętnaście lat od powołania powiatu. Te zmiany muszą być dokonane. Tak, jak pan poseł Rzońca powiedział, żeby dokonać korekty w prawie. Bardzo negatywnie odnoszę się do powoływania tych zespołów. To tworzy dodatkową administrację. Pojawia się w pewnym momencie trudność do odwoływania.

Pani poseł Paluch powiedziała, że istnieją takie zespoły w sensie, że gminy łączą się w sprawie odpowiednich zagadnień. To bardzo dobrze funkcjonuje. To nie kosztuje a w tym przypadku administracja potężnie rozrosła się i byłyby te problemy, o których powiedział pan Tchórzewski.

Tak, że dobrze, że dyskutujemy, ale możemy dyskutować, czy starosta może być wybieramy bezpośrednio, czy nie. Byłem starostą. Wolałbym być wybrany i wszyscy tak powiedzą, ale czy tak powinno być? W Niemczech starosta jest wybierany bezpośrednio. Tam funkcjonuje to dość dobrze, bo mamy kontakty. To jest rzecz do dyskusji.

Moim zdaniem, te zespoły są bardzo nietrafione.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję.

Bardzo proszę, pan poseł Abramowicz.

Poseł Adam Abramowicz (PiS):

Panie przewodniczący, panie ministrze, Wysoka Komisjo, chciałbym na ręce pana ministra złożyć taką propozycję dotyczącą pracy samorządów, którą – gdyby pan prezydent wykonał a jest chyba jedynym organem, który mógłby to zrobić – zapisałby się złotymi zgłoskami w historii Polski. To jest dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów. Dzisiaj jest to bardzo ważna sprawa. Brak tego zapisu powoduje wiele patologii w samorządach. Jego wprowadzenie zdecydowanie poprawiłoby życie polityczne w Polsce. Tak, jak orientuję się zwolennicy i przeciwnicy są we wszystkich partiach. Podział idzie w poprzek partii. Taka instytucja, jak Prezydent RP, gdyby wziął to w swoje ręce i to przeprowadził, to zasłużyłby się dla Polski.

Bardzo dziękuję.

Proszę o przekazanie panu prezydentowi tego postulatu.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

Pan poseł Adamczyk, bardzo proszę.

Poseł Andrzej Adamczyk (PiS):

Bardzo krótko, żeby nie powtarzać argumentów, które padły z ust moich przedmówców.

Panie ministrze, zwrócił pan uwagę, że jedną z potrzeb przygotowania tego przedłożenia jest sytuacja samorządów gmin, które czują się w wielu województwach alienowane i spotykają się z arogancją władzy marszałków. Nie trzeba ustawy. Trzeba zmienić tę władzę i tych marszałków. Trzeba wreszcie postawić sprawę jasno, że arogancja i alienacja w stosunku do gmin to nie jest postawa godna władzy RP. Trzeba po prostu zmienić tych ludzi i kropka.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję bardzo.

Pan przewodniczący Racki, bardzo proszę.

Poseł Józef Racki (PSL):

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, panie ministrze, minęły 24 lata od ustawy o samorządzie gminnym. Ile mieliśmy kłopotów…

Wydawało się nierealne utworzenie czegoś takiego po tylu latach innego ustroju. Wyposażyliśmy gminy w majątek i funkcjonują one do dzisiaj. W 1998 r. wyszła ustawa o powołaniu samorządowych powiatów i województw. Również wykonaliśmy to zadanie.

Myślę, że nadszedł czas, aby to, co w wyniku tych paru lat wymaga uregulowania, zostało uregulowane. Powstały byty, które istnieją i nie mają umocowania prawnego. Dobrze, że pan prezydent ze swoimi pracownikami podjął trud rozwiązania tej sprawy. Związki międzygminne powstawały, żeby realizować określone cele. Związki województw i powiatów powstawały w celu realizacji określonych celów. Powstawały także związki celowe. W tej chwili mamy wszystko zebrane do jednego materiału. To jest dokument, który nie nakłada obowiązków tworzenia. To jest narzędzie, które służy nam, samorządowcom do tworzenia różnych konfiguracji, ale ujednoliconych w skali kraju, że będzie to jednakowe.

Jeżeli mówimy o zarządzie, czy staroście powiatu, to na dzień dzisiejszy starosta nie jest organem do wszystkich zadań. Po wprowadzeniu tej zmiany starosta będzie organem, który będzie miał swoich zastępców. Być może będzie ich mniej, jak to jest w zarządzie i być może tylko o tym mówimy. Wydaje mi się, że lepiej jak jest ciało odpowiedzialne, bo wiem, kto, za co odpowiada. Być może za długo byłem państwowcem, bo chciałem odpowiadać i ponosić konsekwencje za to, co robiłem.

Przeczytam tylko niektóre zdania. Mamy w tej ustawie stowarzyszenia. „Stowarzyszenie aktywności lokalnej jest stowarzyszeniem utworzonym w celu niezarobkowym". Definicja jest wyraźnie powiedziana. Postanowienia ustawy nie naruszają przepisów o związkach międzygminnych i powiatowych. W związku z tym, w tej ustawie skatalogowano to wszystko, co znalazło się w rozproszonych przepisach.

Dokonano również próby zmian w przepisach, z którymi samorządowcy mają do czynienia.

To czeka na rozstrzygnięcie przez Wysoki Sejm. Myślę, że do tego komisja samorządowa odpowiednio się odniesie. Konwent starostów i konwent marszałków istnieją. One przedtem były w innej konfiguracji. Powiem na przykładzie woj. wielkopolskiego. W związku pięciu dawnych województw nie była ujęta Piła a było województwo sieradzkie. Granice województwa poszły w nieco innym kierunku, ale było to utworzone w celu wykonania określonego zadania. Ten związek istniał. Nikt nie przedstawił w tym przepisie, który ja przeglądałem, że ma być inaczej. To będzie zależało od tych, którzy będą chcieli to tworzyć.

Sprawa regulacji granic to był ciągle problem, kto, gdzie i w jakich przepisach. Mamy to skatalogowane w jednym miejscu. Wiemy, gdzie się zwracać. Zmiany tworzenia miast są w przepisach. Podzielam pogląd kolegów, że one istnieją. Wszystko istnieje o czym mówicie, tylko teraz jest to zebrane w określonych przepisach, są uczytelnione przepisy już istniejące i myślę, że jak ustawa wejdzie w życie będzie dobrym narzędziem dla tego, który rządzi w tym samorządzie.

Myślę, że przedłożony przez pana prezydenta projekt zasługuje na uwzględnienie i aby zaopiniować go pozytywnie oraz przekazać go do właściwej Komisji wraz z materiałami, które otrzymaliśmy – na prośbę naszego przewodniczącego – od ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej. Tam są już typowo prawne zwroty, które nie zgadzają się w niektóry zapisach zawartych w tym projekcie. Myślę, że Komisja pracując nad tym wykorzysta to w pełni.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos?

Nie słyszę.

Chciałem podziękować za autentycznie merytoryczną dyskusję nad bardzo ważnymi problemami. W moim przekonaniu jest szansa, że państwo weźmiecie udział w dyskusji mimo, że właściwą komisją do rozpatrzenia tego projektu jest Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, to posłowie z innych Komisji będą mogli brać udział. Jestem przekonany, że część z państwa weźmie udział w tych pracach, niezależnie od tego, że aktywnie będziecie brać państwo udział w pracach na sali plenarnej w dalszym etapie procedowania.

Zanim spróbuję postawić konkretny wniosek, bo państwo tutaj sugerowaliście to w dyskusji, to poproszę jeszcze o zabranie głosu pana ministra Olgierda Dziekońskiego.

Sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Olgierd Dziekoński:

Dziękuję bardzo za możliwość uczestniczenia w tej dyskusji i wysłuchania opinii państwa posłów.

Myślę, że warto, abyśmy poszerzyli tę dyskusję o pewną próbę odpowiedzi na państwa uwagi. Po pierwsze, jak zauważyłem, dosyć istotną kwestię w państwa optyce poświęcono temu, co nazywamy „zespołem współpracy terytorialnej". Pragnę przypomnieć jeszcze raz, że formalnie – na co zwrócił uwagę poseł Racki – istnieje możliwość tworzenia związków komunalnych, o czym również mówiła pani poseł Paluch, ale ustawa o związkach komunalnych mówi o tym w wyraźny sposób. Nie bardzo można ją zmieniać, bo pewne związki komunalne istnieją od wielu lat, są zarejestrowane, bo przewidziany jest tryb rejestracji.

Obecna ustawa o samorządzie gminnym, czy powiatowym, gdzie istnieje możliwość założenia związków gminnych, czy komunalnych wyraźnie opisuje, że związki komunalne tworzone są dla realizowania określonego, wspólnego celu z zakresu usług publicznych. Pragnę zwrócić uwagę, że zespół współpracy terytorialnej odpowiada na ten dylemat, wyzwanie, które bardzo często było przedmiotem dyskusji na forum Komisji Infrastruktury, jak pamiętam w czasie kadencji Sejmu, jak miałem przyjemność być wiceministrem w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury. Mianowicie była to kwestia, w jaki sposób koordynować i harmonizować rozwój przestrzenny położonych wokół siebie i mających wspólne interesy, ale i czasami pewne kontrowersje gmin i powiatów a w szczególności gmin, np. w ramach obszarów aglomeracji, czy w ramach obszarów górskich.

Dlatego proszę zwrócić uwagę, jest to szczególne *novum* systemowe, proszę państwa, że ustawowo zespół współpracy terytorialnej służy dla współpracy zagospodarowania przestrzennego, polityki rozwoju oraz wspólnych przedsięwzięć i zadań mających znaczenie dla całości obszaru. Oznacza to, że nie jest to realizowanie zadań publicznych, które gminy dotychczas posiadają, tylko jest to określenie, że zespół jest to wspólne porozumienie gmin, aby realizować te zadania rozwojowe, których dotychczas nie realizowały.

Jedyną kompetencją instytucjonalnie ustawową dla tego zespołu, nazwijmy to „przywiązaną", jest sformułowanie, że do zakresu działania zespołu należy opracowanie i uchwalenie studium ramowego całego obszaru zespołu zawierającego ustalenia wiążące przy sporządzeniu studium uwarunkowań i kierunku zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Proszę państwa, jest to bardzo ważna zmiana ustrojowa.

Dlatego ona mówi, że gminy mogą stanowić wspólnie wiążące ich zobowiązania w zakresie gospodarki przestrzennej. Było to przedmiotem wielu dyskusji na posiedzeniu zarówno tej Komisji, jak i na wielu spotkaniach samorządu terytorialnego i wielu dyskusji związanych np. z tym niepohamowanym rozwojem obszarów aglomeracyjnych, zaśmiecaniem terenów górskich, brakiem odpowiedniego koordynowania zagospodarowania przestrzennego w zakresie infrastruktury publicznej i procesów rozwojowych na terenach nadbrzeżnych czy granicznych.

Wydaje się, że ta szczególna zmiana jest nową wartością dodaną w systemie gospodarki przestrzennej. Pozwala ona na prowadzenie wspólnej gospodarki przestrzennej,

co tu dużo mówić – wiążącej gminy wchodzące w skład takiego zespołu. Powstające wątpliwości i pytania dotyczące administracji takiego zespołu, to odpowiedź jest taka.

Proszę państwa, jeżeli są wspólne zadania i wspólnie płaci się za te zadania, to oczywiste jest, że ktoś musi realizować te zadania. Tak samo jak w związku komunalnym mamy dyrektora związku komunalnego, któremu płacimy. Tak samo jak w porozumieniu międzygminnym wyznaczamy którąś gminę do realizowania tego zadania i wówczas inni składają się w drodze składek na realizowanie takiego przedsięwzięcia. To oczywiste, że taki zespół musi posiadać dla realizowania – chociażby tak trudnego celu jakim jest sporządzenie studium ramowego – odpowiednie minimum administracyjne.

Przy okazji pragnąłbym rozwiać te wątpliwości dotyczące możliwość alienacji takiego związku wobec gmin, które wchodzą w jego skład, poprzez przypomnienie, że zgromadzenie ogólne tego związku stanowią delegaci poszczególnych gmin, wszyscy delegaci, wszystkich poszczególnych gmin, którzy – po pierwsze – uchwalają budżet takiego związku, powołują i odwołują dyrektora. Fakt, że w ustawie nie jest zapisane odwołanie dyrektora wynika z zasad ogólnych – powoływanie związane jest z odwoływaniem, z takim samym mechanizmem jak odwoływanie. Przy okazji warto zwrócić uwagę, że kwestia egzekwowania składki nie może stanowić więcej aniżeli 1% ustawowo przychodów gmin wchodzących w skład zespołu. Ustawa mówi wyraźnie, że składka na funkcjonowanie nie może stanowić więcej aniżeli 1% całości przychodów poszczególnych gmin wchodzących w skład zespołu. Zatem nie jest to zagrożenie dla potencjalnego zbankrutowania gminy, jeżeli gmina byłaby w trudnej sytuacji finansowej, 1% w budżecie gminy po stronie dochodów jednostki nie jest aż tak dramatyczne.

Warto zwrócić uwagę na to, co mówiła pani poseł Paluch, że istnieje wiele strategii i programów rozwoju stanowionych w województwie. Tak, to prawda, ale nie ma instrumentu prawnego, który pozwoliłby te strategie, istniejące programy w województwie i wspólne działania, przeobrazić w wiążący instrument polityki rozwoju przestrzennego. Takim wiążącym jest studium uwarunkowań. Przecież nie można stwarzać innych studiów rozwoju gminy oraz innych planów miejscowych, które byłyby sprzeczne z studium ramowym. Ustawa wskazuje to wyraźnie. Jest to istotny argument na rzecz utworzenia i uruchomienia takiego zespołu.

Warto przy okazji zwrócić uwagę, że te kwestie dotyczące stowarzyszenia aktywności lokalnej, czy komitetów współpracy, to one istnieją. Proszę państwa, dzisiaj była uwaga, że nakłada się to na ustawę pożytku publicznego. Proszę zwrócić uwagę, że ustawa o pożytku publicznym mówi, że muszą być to stowarzyszenia rejestrowe. Jest to zasadnicza różnica. Są to takie, które posiadają księgową, rejestrację, są zarejestrowane w KRS, itd. Tutaj mówimy o grupie trzech mieszkańców stowarzyszenia zwykłego, które może, jeżeli zechce podjąć się działania wspólnego zrealizowania kawałka zieleńca, drogi, chodnika i w ten sposób poprzez wkład pracy własnej zyskać w gminie dofinansowanie. Dzisiaj jest to skomplikowane i niesłychanie utrudnione poprzez rozmaitego rodzaju kwestie wynikające z ustawy przywoływanej, czyli ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Warto również zwrócić uwagę, że kwestia rozszerzenia kompetencji gmin w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej jest bardzo ważna z punktu widzenia procesów rewitalizacyjnych. Proszę zwrócić uwagę, że dzisiaj gmina nie może tworzyć spółek, do których wprowadza swoje nieruchomości na rzecz realizowania procesów rewitalizacyjnych, bo to jest niemożliwe. My w tej ustawie proponujemy, że – jeżeli w strategii rozwoju gminy, czyli programie rozwoju gminy, przyjętym wcześniej przez radę, jest zapisany proces rewitalizacyjny i jest zapisane, że dla celów takiego procesu konieczne jest utworzenie spółki – to dopiero wtedy taka spółka może być utworzona. Wydaje się ten podwójny bezpiecznik: rada gminy decyduje co, rada gminy posiada przez to silne kompetencje władcze.

Pragnę zwrócić uwagę w odniesieniu do kilku uwag choćby wskazanych przez pana Rzońcę, że warto by zmienić istniejące ustawy. W większości ta ustawa to zmiana istniejących ustaw – ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim. Zatem istota tej ustawy polega na tym, że próbujemy wprowadzić do systemu prawnego te wszystkie doświadczenia samorządów, które zostały zebrane w formie wniosków, jak już wspomniałem do białej księgi samorządu terytorialnego przekazanej panu prezydentowi

w 2010 r. Są to wszystko postulaty samorządów terytorialnych. Dlatego, nie bez kozery, Związek Miast Polskich, poza wspomnianą przeze mnie wcześniej kwestią, tylko kwestią referendum tematycznego, bezprogowego, przyjął jako wielką potrzebę przyjęcie tych rozwiązań ustawowych jakoby od wielu lat postulowane przez samorząd terytorialny. Co więcej Związek Miast Polskich przyjął to na swoim walnym zgromadzeniu. Warto odnotować ten fakt.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na następującą kwestię. Są to problemy, które były wielokrotnie podnoszone w czasie dzisiejszej dyskusji, czyli kwestia zmiany granic i kompetencji. One są tutaj umiejscowione. Ta ustawa mówi wyraźnie: nie można zmieniać granic tak, jak dzisiaj dzieje się to poprzez mechanizm politycznego oddziaływania. Ktoś z państwa użył określenia, że jak ma się wpływ na ministra, to można łatwiej uzyskać rozszerzenie granic dużego miasta i połknąć te gminy, które są wokół. Ta ustawa wyraźnie stanowi temu zaporę. Dlatego m.in. są rozwiązania dotyczące ochrony terytorium gminy.

Proszę państwa, jeśli mówimy o samodzielności gminy, to samodzielność gminy to kompetencje i terytorium. Po pierwsze – chronimy terytorium poprzez utrudnienie zmiany jego granic a właściwie – bardzo trudne zmiany granic. Podkreślamy, że kompetencje gminy, które państwo podkreślaliście wynikają nie tyle z przeglądu ustaw działowych i określenia kogo, co i komu wolno kontrolować. To nie jest tak, że napiszemy w ustawie, że ktoś nie będzie mógł kontrolować, to nie będzie kontrolował. Zdolność i chęć kontrolowania jest bardzo często przemożną cechą instytucji, które właśnie dla celów kontroli zostały powołane. Jest pewnego rodzaju naturą systemową tych instytucji.

Dlatego też proponujemy swoistego rodzaju bezpiecznik, który mówi tak: wszystkie sposoby realizacji zadań gminnych, zadań własnych samorządu terytorialnego są określane uchwałą rady gminy. To jest bardzo silne wzmocnienie kompetencji samorządu terytorialnego. Wówczas regionalna izba obrachunkowa nie będzie mogła kwestionować zakresu wydatków, o ile przebiegają one zgodnie z uchwałą rady gminy. Jeśli uchwała rady gminy narusza w czymś kompetencje ustawowe, istniejące w systemie administracji publicznej, wówczas właściwy do uchylenia takiej uchwały jest wojewoda, ale gmina może wystąpić do sądu administracyjnego. Znowu w przypadku dyskusji przed sądem administracyjnym prawne wzmocnienie kompetencji rady gminy, ustabilizowanie kompetencji rady gminy poprzez pozycję jej rady, jest określane w sposób jasny i szczególny.

Przy okazji pragnąłbym zwrócić uwagę na kwestie starosty, bo było tu mówione. Przypominam, że jest różnica pomiędzy starostą a marszałkiem chociażby taka, że starosta około 70% swojego czasu poświęca na wykonywanie zadań administracji rządowej, powierzonych samorządowi powiatu. Można powiedzieć, że jest on w znaczącym stopniu urzędnikiem administracji rządowej, wybieranym przez radę powiatu. Wydaje się w tej sytuacji, że jest czymś naturalnym, że byłby on organem jednoosobowym, żeby jego dwoistość działań nie podlegała tej różnicy kompetencyjnej – zarząd powiatu w zakresie zadań własnych powiatu, starosta powiatu jako organ administracji rządowej w realizowaniu zadań administracji rządowej. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku administracji samorządu województwa. Samorząd województwa nie ma zadań administracji rządowej, bo są one zadaniami własnymi samorządu województwa. Jest oczywiste i naturalne, że takie zadania realizowane są przez zarząd województwa, przez marszałka i sejmik.

Warto zwrócić uwagę, że landratowie w większości powiatów niemieckich wybierani są przez rady a nie są wybierani w wyborach bezpośrednich. To tytułem komentarza do dzisiejszej dyskusji. Dlatego mówię, że w większości, Bawaria jest jednym z kilkunastu landów.

Przy okazji chciałem zwrócić uwagę na jeden istotny element. Oczywiście, przekażę panu prezydentowi wniosek pana posła Abramowicza dotyczący dwukadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów, jak wskazał to dzisiaj pan poseł. Wydaje się, że ustawa w znaczącym stopniu odpowiada na potrzeby samorządów, chociażby wielokrotnie postulowana kwestia dróg publicznych i zmiany zarządzania dróg z możliwością przekazania tych dróg gminom, przez które te drogi przebiegają. Była to kwestia podnoszona od chwili utworzenia powiatów, piętnaście lat borykamy się z tym. Jest próba rozwiąza-

nia. Może ona nie jest najlepsza. Podyskutujmy nad tym rozwiązaniem, ale nie można kwestionować celowości takiego rozwiązania, które jest podnoszone przez wiele gmin a szczególnie przez Związek Miast Polskich i Związek Gmin Wiejskich jako istotną wartość jednego, drobnego, szczegółowego rozwiązania w tej ustawie.

Dlatego mówię, że ustawa zawiera wiele wątków. Jest pewnym utrudnieniem dla tych, którzy chcą z niej wydobyć te treści. Oczywiście, zawiera ona treści, z którymi nie wszyscy muszą się zgadzać, o czym wcześniej mówiła pani poseł Paluch. Zawiera też treści, które są wartościowe, dlatego chciałem zwrócić uwagę pań i panów posłów wierząc, że Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, kiedy będzie punkt po punkcie szczegółowo procedować poszczególne rozwiązania tej ustawy, będzie uwzględniała zarówno uwagi Komisji Infrastruktury, w której dzisiaj bierzemy udział, uwagi, które były zgłoszone w trakcie wysłuchania obywatelskiego, uwagi zgłaszane przez rozmaite instytucje i organizacje na rzecz przebudowania systemu funkcjonowania samorządu, który będzie dobry dla nas wszystkich i dobry dla Polski.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję.

Wobec powyższego w świetle dyskusji, która miała miejsce, pozwólcie państwo, że sformułuję wniosek, abyśmy wydali pozytywną opinię dla Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, rzecz jasna – z szeregiem uwag, które zostały tutaj sformułowane, też zgodnie z sugestią jednego z państwa posłów, aby dołączyć do naszej opinii także opinię przygotowaną przez resort transportu, budownictwa i gospodarki morskiej.

Pan poseł Czerwiński, bardzo proszę.

Poseł Andrzej Czerwiński (PO):

Dziękuję.

Mamy prezentację projektu przygotowanego przez najwyższy autorytet, jakim jest Prezydent RP. W tej ustawie dotykamy wielu kluczowych rzeczy, które tworzą swoistą konstytucję samorządową.

Panie przewodniczący, trochę dziwię się, że my, jako Komisja Infrastruktury, która z natury nie musi być poinformowana o szczegółach, to mamy w tej chwili wydać opinię. Dla powagi urzędu, który wprowadza te zmiany wydaje się, że powinna być nam przedstawiona opinia rządu i właściwych ministerstw, abyśmy wiedzieli, czy jest to skoordynowane działanie, czy premier, rząd, poszczególne koalicje widzą taką potrzebę. Stąd chcę powiedzieć tę uwagę, przy całej życzliwości dla ministra Olgierda Dziekońskiego, samorządowca i ministra infrastruktury kiedyś w rządzie, że sam czuję się trochę w dyskomfortowej sytuacji, gdybym miał głosować nad tym wnioskiem, który zgłosił pan przewodniczący.

Uważam, że jest to przede wszystkim kompetencja samorządu terytorialnego i za mało jest informacji od organów stanowiących, wykonawczych w naszym kraju i sięgamy materii, która może wywołać zupełnie nieuzasadniony zamęt.

Wydaje się, że mamy jeszcze tyle czasu, żeby pogłębić swoją wiedzę i wtedy jednoznacznie stanowisko, czy opinię wyrażać.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję bardzo za tę opinię.

Wydawało mi się, że starałem się bardzo precyzyjnie przedstawiać od początku dzisiejszego posiedzenia i informować Komisję jeszcze dzisiaj o stanie faktycznym.

Otóż, jeszcze raz zacytuję stanowisko Sejmu przekazane na ręce przewodniczącego Komisji Infrastruktury. Informuję, że Sejm na 50. posiedzeniu w dniu 27 września 2013 r. na podstawie art. 39 ust. 2 regulaminu Sejmu skierował prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 1699) wraz ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, po drodze państwo otrzymaliście szereg opinii, niektórzy z państwa przywoływaliście te opinie różnych instytucji, w tym samorządów, organizacji, itd., do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu rozpatrzenia z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Infrastruktury. To jest pierwsza, kluczowa kwestia.

Druga to – w imieniu Komisji zwróciłem się do resortu w zakresie działania Komisji i takie stanowisko uzyskaliśmy. Rzeczywiście, chyba pan przewodniczący Tchórzewski i Racki zasugerowali, żeby integralną częścią naszej opinii było wyrażone stanowisko resortu, bo w tym zakresie wyrażamy opinię. Tylko i wyłącznie tę pracę wykonujemy niezależnie od tego, jakie każdy z nas ma samopoczucie.

Zatem podtrzymuję wniosek, czy jest sprzeciw do takiego wniosku?

Bardzo proszę, pan poseł Wojtkiewicz.

Poseł Michał Wojtkiewicz (PiS):

Chciałem się do tego odnieść ze względu na to, że budzi to duże wątpliwości. Powoływanie tych zespołów to odbieranie kompetencji wójtów, burmistrzów, jak również starostów. To absolutnie nie może wchodzić w grę…

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Do mikrofonu proszę, panie pośle.

Poseł Michał Wojtkiewicz (PiS):

…powtórzę – ze względu na to, że powoływanie zespołów odbiera kompetencje wójtów, burmistrzów, jak również starostów to, w związku z tym, jest to zasadnicza zmiana. Mówienie przez pana ministra odnośnie planowania przestrzennego, że będzie, jeśli będą powstawały te zespoły, to nie jest kwestia powoływania zespołów, tylko ustawy o planowaniu przestrzennym. Dzisiaj plany zagospodarowania przestrzennego powstają na zasadzie, że zbiera się grupa radnych i oni – na siłę – chcą tam, gdzie jest ściernisko, wybudować San Francisco, niezależnie od tego, jakie są uwarunkowania zewnętrzne, ochrona środowiska i krajobrazu. Tak długo molestują tego, który prowadzi plan zagospodarowania przestrzennego, łącznie ze zmianą do planowania przestrzennego, żeby wykonać plan po ich myśli. Nie patrzą na to, tylko na własny interes jaki ma grupa odpowiednich radnych.

Absolutnie nie może być kwestii, że jeśli powołamy zespoły, to będzie lepiej wychodziło dbanie o środowisko i planowanie przestrzenne. Tylko trzeba tu zmienić prawo a nie powoływać nowe zespoły.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Dziękuję.

Bardzo proszę państwa posłów o odniesienie się do wniosku, dlatego że zakończyliśmy debatę.

Pani poseł Paluch, bardzo proszę.

Poseł Anna Paluch (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, chciałam przypomnieć, że w swojej wypowiedzi postawiłam wniosek o negatywną opinię dla druku 1699.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Rozumiem, pani poseł.

Zapytałem, czy jest sprzeciw.

Rozumiem, że jest sprzeciw.

Zatem poddaję swój wniosek pod głosowanie.

Kto z państwa posłów jest za wyrażeniem pozytywnej opinii, oczywiście z wyartykułowaniem uwag, które wynikły w czasie debaty? Oczywiście, integralną częścią tej opinii będą uwagi resortu infrastruktury i rozwoju.

Kto z państwa jest za, proszę o podniesienie ręki?

Dziękuję.

Kto jest przeciw?

Dziękuję.

Kto się wstrzymał?

Bardzo dziękuję.

Stwierdzam, że wniosek…

Sekretarz Komisji Marcin Mykietyński:

7 głosów za, 7 przeciw, 3 wstrzymujące się.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Stwierdzam, że wniosek nie uzyskał większości.

Szanowni państwo, wobec wyczerpania porządku zamykam posiedzenie.

Dziękuję bardzo.